Province of New Brunswick

CONFLICT OF INTEREST COMMISSIONER

The Honourable Stuart G. Stratton, Q.C.

ANNUAL REPORT

2003 - 2004

104-07326/

Province of New Brunswick

CONFLICT OF INTEREST COMMISSIONER

The Honourable Stuart G. Stratton, Q.C.

ANNUAL REPORT

2003 - 2004

Office of the
Conflict of Interest Commissioner

Bureau du
commissaire aux conflits d'intérêts

The Honourable Stuart G. Stratton, Q.C.
Commissioner

L'honorable Stuart G. Stratton, c.r.,
commissaire

June 8, 2004

The Honourable Bev Harrison
Speaker of the Legislative Assembly
Room 31, Legislative Building
Fredericton, New Brunswick
E3B 5H1

Dear Mr. Speaker:

It is my honour and a pleasure to submit to you this, the Fourth Annual Report of the Office of the Conflict of Interest Commissioner for the period May 1, 2003 to April 30, 2004.

This report is submitted pursuant to section 31 of the *Members' Conflict of Interest Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-7.01.

Respectfully,

Stuart G. Stratton

The Honourable Stuart G. Stratton Q.C.
Conflict of Interest Commissioner
for the Province of New Brunswick

Edgecombe House, P.O. Box 6000, 736 King Street, Fredericton, N.B. E3B 5H1 (506) 457-7890 (506) 444-5224 FAX comm.stratton@gnb.ca
Maison Edgecombe, C.P. 6000, 736, rue King, Fredericton (N.-B.) E3B 5H1 (506) 457-7890 Téléc. : (506) 444-5224 comm.stratton@gnb.ca

INTRODUCTION

In his first Annual Report issued November 15, 2002, Mr. Howard Wilson, the former Ethics Councillor for Canada stated:

> "Good Governance is essential for any society to operate effectively. Canadians need to know their governments make decisions in the public interest. They need to know the personal interests of public office holders do not influence those decisions."

In later pronouncements by others, it has been pointed out that ethics and integrity are at the core of public confidence in government and the political process. Indeed, it has also been stated that the public demands that all of their institutions of governance set the highest objective standards for the performance of public duty. Those in elected office are expected to meet the high expectations that the public of Canada demands of their political and public servants.

This evolving need to know that their political representatives are acting always and only in the public interest was recognized by the Members of the New Brunswick Legislature. As a result, they enacted and proclaimed the *Members' Conflict of Interest Act*, (R.S.N.B. 1973, c. M-7.01). This Act is intended to be an ethical code of conduct to guide Members of the Legislature as they conduct public business. It is also intended to promote public confidence in the honesty and integrity of all Members as they carry out their duties and responsibilities as representatives of the people of the province.

It is also important to note that unlike some other jurisdictions, the process involved in the selection of a Conflict of Interest Commissioner in New Brunswick requires the Premier of the province to consult with the Leader of the Opposition and the leaders of the other political parties in the Assembly before an appointment can be made. Moreover, the appointment of a Commissioner only becomes official upon the recommendation of the House and the passage of an order-in-council. The Act provides that a Commissioner holds office for a term of five years and may be reappointed. It also provides that upon the recommendation of the Assembly, the Lieutenant-Governor in Council may remove a Commissioner from Office for cause or incapacity due to illness.

The Commissioner, who is an officer of the Legislative Assembly, reports to the House through the Speaker with respect to annual reports, reports of investigations, and matters relating to the Commissioner's jurisdiction or authority under the Act.

The Commissioner is assisted in the performance of his duties through the Office of the Clerk of the Legislative Assembly and, more particularly, by a Clerk Assistant - Committee Clerk. The Commissioner prepares budgetary estimates through the Office of the Clerk and the Assembly approves the final budget.

The duties assigned to the Commissioner under the Act include: receiving and reviewing Members' Private Disclosure Statements; meeting annually with all Members; responding to Members' enquiries; providing advice to the Members about their duties and responsibilities under the Act; investigating complaints against Members concerning alleged breaches of any of the provisions of the Act; and generally attempting to ensure that all Members of the Legislative Assembly adhere to those principles which have been recognized as essential elements in retaining public trust in the Members as they go about the business of government. Transparency and ethical decision making are the goals of the Act.

LEGISLATION

In each of my previous Annual Reports, I have included a summary of the more important provisions of the *Members' Conflict of Interest Act*, in the belief that the awareness of these provisions by Members of the provincial Legislature and by the public at large is of singular importance. In 2003, however, a number of amendments were made to the Act. Therefore, I am including a summary of the Act as amended which I trust will be of assistance to all who read this report.

I would accordingly first remind the Members that in furtherance of its objectives, the Act sets out acceptable standards of conduct for elected Members of the Legislature in order to ensure that the private interests of those individuals do not come into conflict with the performance of their public duties. In this respect, the Act defines "conflict of interest" in these terms (s. 4):

> *A member shall not make a decision or participate in making a decision in the execution of his or her office if the member knows or reasonably should know that in the making of the decision there is the opportunity to further the member's private interest or to further another person's private interest.*

The hallmark of the New Brunswick Act is that full disclosure is an accepted and necessary requirement for service in public office. To this end, all Members are required to file a Private Disclosure Statement with the Commissioner on an annual basis. What is required to be disclosed is defined in the Act as follows (s. 18(4)(a)):

> *[A] statement of the nature of the assets, liabilities and financial and business interests of the member and, so far as is known by the member, of the member's spouse and minor children, and of private corporations controlled by the member, the member's spouse and minor children, or any of them . . . .*

In addition, a Member is required to disclose any salary, financial assistance or other benefit received from a registered political party or a registered district association (s. 18(4)(b)). Also, a Member must disclose any fee, gift or personal benefit greater than $250.00 in value that is connected directly or indirectly with the performance of the Member's duties of office (s. 8). The Act further specifies the information that is to be disclosed in the Public Disclosure Statement prepared by the Commissioner and filed with the Clerk of the Legislative Assembly (s. 20(2)), which is then made available to the public.

There are other important provisions of the Act of which a Member and the public should be aware. One such section precludes the use by a Member of insider information (s. 5). Another section precludes the use of a Member's office to seek to influence a decision made by another person so as to further the Member's private interest or to further another person's private interest (s. 6). Both of these sections have been the subject of investigations and reports to the Speaker by the present Commissioner.

The Act also specifies the procedure to be followed in dealing with potential conflict of interest situations. Section 13 of the Act provides for both disclosure and withdrawal or recusal from proceedings. This section states that during a proceeding, any Member who has reasonable grounds to believe that he or she

has a conflict of interest in a matter that is before the Assembly, or the Executive Council, or a committee of either of them, must disclose the general nature of the conflict of interest and withdraw from the meeting without voting or participating in the consideration of the matter.

Subsection 36(1) of the Act permits "any person" to request the Commissioner to investigate an alleged breach of the Act by a Member. A request for an investigation must be in the form of an affidavit setting out the grounds for the belief and the nature of the alleged breach (s. 36(2)). Upon receipt of a request, the Act authorizes the Commissioner to conduct an investigation with or without conducting an inquiry (s. 37(1)). When the Commissioner conducts an investigation or an inquiry, the Member who is the subject of the investigation must respond promptly and completely to all of the Commissioner's questions and requests for information (s. 37(2.1)). Once an investigation is completed, the Commissioner is required to report to the Speaker, the Member who is the subject of the investigation, the leader in the Assembly of the registered political party to which the Member belongs, and if the request was made by a Member under subsection 36(1), that Member (s. 40(1)).

The Act also provides for penalties. If the Commissioner finds that a breach of the Act has occurred, that any of the Private Disclosure Statements required by the Commissioner have not been filed within the time provided by the Act, or that a Member has failed to disclose relevant information in his or her statements, the Commissioner may recommend to the Legislature, as a penalty, a reprimand, a fine, a suspension or expulsion from the Legislature (s. 41(1)).

When dealing with the Commissioner's report the Legislative Assembly may accept or reject the findings of the Commissioner or substitute its own findings and may, if it determines that there has been a breach of the Act, impose the sanction recommended by the Commissioner, vary the sanction, impose any other sanction that it considers appropriate, or impose no sanction.

The decision of the Assembly in these matters is final and conclusive. Thus, in the result, the Commissioner

reports and recommends to the Assembly, but the Legislative Assembly has full and final authority with respect to disciplinary matters relating to its Members.

It should be noted, too, that the Act sets stringent requirements for members of the Executive Council. Subsection 14(1) of the Act provides that Cabinet Ministers shall not:

> *(a) engage in any trade, occupation or employment, or in the practice of any profession,*
> *(b) engage in the management of a business carried on by a corporation,*
> *(c) carry on business through a partnership or sole proprietorship,*
> *(d) hold or trade in securities, stocks, futures or commodities, or*
> *(e) hold an office or directorship, unless holding the office or directorship is one of the member's duties as a member of the Executive Council.*

Other important sections of the Act prohibit Members from contracting with the Crown (s. 9); or being employed by the Crown (s. 11). Also, former members of the Executive Council must not contract with the Crown or make representations with respect to any such contract for twelve months after he or she has ceased to hold office as a member of the Executive Council (s. 17).

Further amendments have also been made to the Act to confirm that the Commissioner is an Officer of the Legislative Assembly, to allow the Premier to request the opinion of the Commissioner on any matter respecting the compliance of a member of the Executive Council with the provisions of the Act, and to provide for the mandatory review of the Act every five years to monitor its effectiveness and to determine whether public attitudes about standards of conduct in public life have changed.

PROGRESS AND ACTIVITIES OF THE OFFICE

I begin this section of my Report by reminding the Members and the public that the Office of the Conflict of Interest Commissioner is located in Edgecombe House at 736 King Street in the city of Fredericton. The mailing address is P.O. Box 6000, Fredericton, New Brunswick, E3B 5H1. The Office telephone number is (506) 457-7890; the fax number is (506) 444-5224; the e-mail address is comm.stratton@gnb.ca ; and the web site address is http://www.gnb.ca/legis/conflict/index-e.asp

I wish next to record that I am assisted in my work as Commissioner by Mr. Shayne Davies, B.B.A., LL.B., who joined the staff of the Office of the Clerk of the Legislative Assembly in the Fall of 2000 as a Committee Clerk - Research Assistant. He has since been promoted to the position of Clerk Assistant - Committee Clerk. One of Mr. Davies' many duties is to assist me in the management, administration and operation of the Office of the Conflict of Interest Commissioner. I also receive assistance from Mrs. Loredana Catalli Sonier, Clerk of the Legislative Assembly; Mr. Peter Wolters, Director of Finance and Human Resources; and from Ms. Gisèle Osborne, Manager of the Clerk's Office. These four individuals, together with the assistance of all other members of the legislative staff, made it possible for the Office of the Conflict of Interest Commissioner to successfully complete a fourth year of operation. I am indebted to them all.

In June of 2003 there was a provincial election. To prepare the newly elected Members for their duties and responsibilities, the Clerk of the Legislative Assembly, as the Chief permanent officer of that body, together with her staff, prepared an Orientation Manual for their use. As part of that project, the Clerk requested me to prepare a section of the Manual dealing with the *Members' Conflict of Interest Act* and related matters. After referring to the historical background of the Act, this section of the Manual addresses the issue of potential conflicts that could arise between a Member's private interests and his or her public duties and responsibilities and reviews the important provisions of the Act.

Subsequent to the election, I was invited to address the Members of the Legislative Assembly concerning the issue of conflicts of interest. In my remarks, I stressed that it was important that the Members be pro-active in preventing conflicts from arising during their term in office and to seek the Commissioner's advice before taking any action that might place them in a conflict of interest situation. I reiterated that the goal of the *Members' Conflict of Interest Act* was to establish and maintain acceptable standards of conduct for elected officials in order to ensure that the private interests of the Members do not come into conflict with the performance of their public duties. Following my remarks, I answered questions posed by the Members.

There can, I think, be little doubt that the Canadian public is deeply concerned about ethics in government. Indeed, in a recent speech, one commentator spoke about what he perceives to be "the creeping crisis of confidence in the public sphere", adding that, "public trust has rarely been scarcer in Canada." Other commentators addressing government ethics on the national scene have pointed out that there is wide-spread public cynicism concerning alleged breaches of public trust by parliamentarians and how these alleged breaches have been handled.

In addition to the above, Mr. Howard Wilson, the former federal Ethics Councillor, has stated in his second annual report to Parliament that "there is a rising standard of ethical conduct in government." In his report, Mr. Wilson also refers to a series of improvements on the federal scene "that have reflected a continually rising bar set by Canadians in terms of ethical conduct." These improvements include the issuing of a series of guidelines for federal politicians; one set of guidelines prescribes the conduct of Ministers and Secretaries of State; another establishes a post-employment code for public office holders; another deals with the relationship between the Ministry and Crown Corporations; and yet another lays down rules concerning activities for personal and political purposes. In addition, the federal government has just recently approved a Code of Conduct for Parliamentarians. These guidelines and the Code of Conduct have been described as an effort to clean up the image of politics and politicians and to ensure an honest and ethical federal government. I would add here that the Code for federal Parliamentarians is, in some ways, similar to a draft statement on the role and responsibilities of an MLA and a code of conduct for Members of the New Brunswick Legislature, which was recommended to the Assembly, in a report of the Legislative Administration Committee, and tabled in the Legislature on April 3, 2003. The recommendations contained in the report were not considered by the House prior to its prorogation on May 10, 2003.

The opinions and comments expressed of late in the media leave little doubt that politicians are not held in high regard by the public. Indeed, it can, I think, be said that politicians are viewed by the electorate as lacking integrity, even-handedness and objectivity. But contrary to those citizens who claim that politicians at all levels of government are not interested in, or have failed to act in the best interests of the public, I can

report that the Members of the New Brunswick Legislature with whom I have dealt have been hard-working individuals who are dedicated to assisting their constituents. I would therefore agree with those other Conflict of Interest Commissioners who have expressed the hope that the principles underlying the various conflict of interest Acts and their specific provisions, which address what Members and Ministers can and can not do, will continue to deter inappropriate conduct and provide some degree of public confidence in the honesty and integrity of all elected Members.

I would again this year express my gratitude to all Members of the Legislative Assembly for their continued support of this Office and for their co-operation in the timely filing of their statutorily required financial disclosure statements and their appearance at the required meeting with the Commissioner that follows. I am also pleased to report that, at the time of writing, all Members of the Legislature are in compliance with the Act. In addition, I would record that Public Disclosure Statements prepared by this Office have been filed with the Clerk of the Legislative Assembly. Pursuant to subsection 20(8) of the Act, these Public Disclosure Statements are available for examination by the public and copies can be obtained through the Office of the Clerk.

I also think that it is important that all Members of the Legislative Assembly be aware of the advisory role that the Commissioner is called upon to play under the Act. Indeed, section 29 of the Act expressly authorizes the Commissioner to give advice and recommendations of general application to Members or former Members respecting their obligations under the Act, while section 30 of the Act goes even further. The latter section permits a Member or former Member to seek the written advice and recommendations of the Commissioner on any matter respecting the Members' obligations under the Act. If a Member provides all material facts to the Commissioner and follows the advice and recommendations of the Commissioner, the Member is protected from any subsequent proceeding or prosecution against him or her under the Act relating to the matter in question.

I would report that during my term in office and in all of my discussions with the Members, I have stressed

the fact that I am available to assist them in any way I can to ensure that they avoid any conflicts of interest as they go about the Province carrying out their duties and responsibilities as Members of the Legislative Assembly. To this end, I have given oral and written advice to several Members on a wide variety of topics. It is a pleasure for me to be allowed to offer proactive advice and the Members are to be commended for their initiative.

In last year's annual report I advised that an investigation was then in progress concerning a letter sent by a Member's riding association, soliciting funds and support from various individuals and businesses who had received contracts or benefits in previous years from the provincial government. The issue initially arose as a result of a request for an investigation by another Member of the Assembly. The Member, (the complainant), alleged that the letter in question implied that the receipt of donations would result in influence being used to favorably further such donor's private interest. This allegation brought into question the applicability of sections 4 and 6 of the Act which provide as follows:

> **4** *A member shall not make a decision or participate in making a decision in the execution of his or her office if the member knows or reasonably should know that in the making of the decision there is the opportunity to further the member's private interest or to further another person's private interest.*
>
> **6** *A member shall not use his or her office to seek to influence a decision made by another person so as to further the member's private interest or to further another person's private interest.*

The solicitation letter was written on the Riding Association letterhead and was signed by the secretary of the Association. It was headed "Re: Contributions to the above mentioned association". The text of the letter was as follows:

> "We wish to inform you that upon reviewing the public accounts list of the provincial government as of March 30th 2000, we see that you had done business with our provincial government by way of contract or by receiving a grant or financial help.
>
> In order for you to continue receiving further contracts or financial help from the said government, it is necessary to keep It in power. To achieve that it is also necessary to support our Progressive Conservative candidate financially and otherwise, in the next

provincial election which is fast coming.

Therefore the Executive Committee of the said association would greatly appreciate a contribution from you at this time. . . .

P.S./ A cheque may be mailed to the above mentioned address."

The solicitation letter was subsequently repudiated by a letter issued by the President of the Progressive Conservative Party of New Brunswick. That letter reads as follows:

> "It has come to my attention that a letter has been sent to you by Mr. Fernand Gibbs, Secretary of the riding association of Miramichi Bay du Vin. That letter was inappropriate and was not approved by the Progressive Conservative Party of New Brunswick. Please disregard that letter completely.
>
> Any contracts with, or other benefits from the provincial government are in no way conditional upon or given as rewards for, political contributions. Any suggestions otherwise, are untrue, and contrary to the fundraising policies of the Progressive Conservative Party of New Brunswick. As a party, we abide by the Political Process Financing Act of New Brunswick.
>
> Any contributions that may have resulted from this letter will be returned immediately."

In determining whether the solicitation letter sent out by the Riding Association breached section 4 or 6 of the *Members' Conflict of Interest Act*, the first question to be resolved was whether the Member for the riding knew about, read or approved of the contentious solicitation letter when it was in his office before it was mailed out to the various companies and individuals named on a list he was alleged to have prepared.

Upon a review of the sworn testimony of the secretary of the Riding Association who composed the contentious solicitation letter and that of the Member complained against, I found that the Member had been present at three meetings of the Executive of the Riding Association which preceded the issue of the solicitation letter during which the raising of funds was discussed and approved; it was the Member who supplied the list of names to whom the solicitation letter was to be sent; there was insufficient evidence, however, of any direct involvement by the Member with the preparation of the solicitation letter; and that

the Member did not know of the content of the solicitation letter until it was brought to his attention after the letter had been dispatched.

Upon consideration of the alleged breach of section 4 of the Act, I found that it had been established that the Member participated in the decision that a solicitation letter should be prepared and dispatched to businesses and individuals in his riding, but that there was no evidence supporting a conclusion that the solicitation letter composed and signed by the secretary of the Riding Association would further the Member's "private interest" as was required to constitute a breach of section 4 of the Act.

As to the alleged breach by the Member of the provisions of section 6 of the Act, I concluded that there was no evidence that the Member used or sought to use his influence to further the "private interests" of the donors or anyone else. Although inappropriate language had been used in the solicitation letter, (a fact admitted by the President of the Progressive Conservative Party of New Brunswick), I held that appropriate fundraising was an important and legitimate part of the political process and did not generally constitute a breach of the Act as there was not usually a furtherance of a "private interest". What was involved in this case was the furtherance of a "political interest", an issue to be decided by the electorate, rather than under the *Members' Conflict of interest Act*.

But these findings did not, in my opinion, entirely conclude the matter because the Member complained against had knowingly unreasonably delayed a decision in this matter by failing to comply with his statutory duty to respond promptly and completely to my enquiries as required by subsection 37(2.1) of the Act which provides as follows:

> *When the Commissioner conducts an investigation or an inquiry under this section, the member who is the subject of the request under section 36 shall respond promptly and completely to all of the Commissioner's questions and requests for information.*

In the result, because of the Member's failure to comply promptly and completely to my enquiries concerning the complaint brought against him as required by the Act, I drew the inference "that he was involved in a conspiracy of silence that [had] surrounded my investigation of this complaint." This I

concluded to be in the circumstances, a serious breach of the Act and I therefore recommended that the Member be reprimanded. In media reports subsequent to the filing of my report with the Speaker, the Premier is reported to have said that because the Member had apologized for his delay, the filing of my report with the Legislature was a sufficient reprimand to the Member.

Two issues that may be of interest to the readers of this report arose soon after the June 2003 election. The first involved the question of doing business with the Crown, an activity prohibited under section 9 of the Act. The relevant provisions prohibiting contracts with the Crown provide as follows:

> **9**(1) *No member shall be a party to a contract with the Crown under which the member receives a benefit.*
>
> **9**(2) *No member shall have an interest in a partnership or private corporation or be the officer or director of a corporation that is a party to a contract with the Crown under which the partnership or corporation receives a benefit.*

The term "Crown" is defined in the Act as meaning "Her Majesty the Queen in right of New Brunswick and includes Crown Corporations".

One newly-elected Member of the House is the owner and director of several New Brunswick private corporations, two of which did business with the Crown or its agents or agencies prior to his election. The Member argued that these contracts with the Crown were, for the most part, tendered contracts and that there was no evidence that he or his companies received preferential treatment. He further argued that as a percentage of gross sales, his sales to the government or Crown agencies were "minuscule". He requested that in the circumstances of his case, I ought to invoke the provisions of subsection 9(4) of the Act which gives the Commissioner a discretion to allow such contracts if the Commissioner is satisfied that the interests or position of the Member does not create a conflict of interest between the Member's private interests and public duty. The actual provisions of subsection 9(4) of the Act read as follows:

> **9**(4) *Subsection (2) does not apply if the Commissioner is of the opinion that the interest or position of the member will not create a conflict between the member's private interest and public duty.*

At the Member's request, I checked the provisions of the other provincial Acts and found that the words used in our subsection 9(2) were substantially the same as those used in the conflict Acts of Ontario, Prince Edward Island, and Nunavut. The conflict Act of Nunavut is of particular importance because it is the newest Act, only recently adopted after careful study, and it tracks the language used in our subsection 9(2). I also confirmed that the conflict Acts in Alberta, Saskatchewan, Newfoundland and Labrador, and the Yukon do not appear to deal with the issue, although they may do so in regulations authorized by their Acts.

In any event, upon a complete examination of the issues raised by the Member, I informed him that I was unable in this case to allow him an exemption under subsection 9(4) of the Act. In the event, the Member has accepted my advice that he may have been in a conflict of interest situation and has ceased doing any business with the government or any of its agencies.

The second of the two interesting issues referred to above is concerned with the restrictions contained in sections 16 and 17 of the Act against certain activities by former members of the Executive Council after they cease to hold office. These are the so-called "cooling-off" provisions which restrict former Cabinet Ministers from receiving contracts or benefits from the government for a period of twelve months after ceasing to hold office. It is to be noted, however, that each of these sections contains exceptions.

The actual provisions of section 16 and 17, with their exceptions, read as follows:

> 16(1) *The Executive Council or a member of the Executive Council shall not knowingly award a contract to or approve a contract with, or grant a benefit to, a former member of the Executive Council until twelve months have expired after the date on which the former member ceased to hold office.*
>
> *16(2) Subsection (1) does not apply*
> *(a) to contracts or benefits with respect to further duties in the service of the Crown, or*
> *(b) if the conditions on which the contract or benefit is awarded, approved or granted are the same for all persons similarly entitled.*

17(1) No former member of the Executive Council shall, unless twelve months have expired after the date when he or she ceased to hold office as a member of the Executive Council,
(a) accept a contract or benefit that is awarded, approved or granted by the Executive Council, a member of the Executive Council or an employee of a department or office of the Government of New Brunswick or a Crown corporation, or
(b) make representations on his or her own behalf or on behalf of any other person with respect to a contract or benefit.

17(2) Subsection (1) does not apply
(a) to contracts or benefits with respect to further duties in the service of the Crown, or
(b) if the conditions on which the contract or benefit is awarded, approved or granted are the same for all persons similarly entitled.

17(3) A person who violates or fails to comply with subsection (1) commits an offence punishable under Part II of the Provincial Offences Procedure Act as a Category I offence.

The first enquiry I received involved section 17 of the Act. The issue raised by the enquiry was whether a former Cabinet Minister could seek employment with a Crown corporation within the twelve month period following defeat in a provincial election. As noted above, while section 17 prohibits a former Cabinet Minister from accepting contracts or benefits from the government, there is an exception to this prohibition contained in subsection 17(2) of the Act. This latter subsection provides that the restriction contained in subsection 17(1) does not apply "to contracts or benefits with respect to further duties in the service of the Crown". In view of this exception, which is discussed in greater detail below, I concluded that a former Member of the Executive Council could be employed by a Crown corporation as the employment was in respect of "further duties in the service of the Crown" and came within the exception.

The next enquiry that crossed my desk was in respect of section 16 of the Act. The question in this case was whether the Executive Council could appoint a former Cabinet Minister to a Crown corporation during the twelve month "cooling-off" period. In this instance, the prohibition contained in section 16(1) is subject to the exception contained in subsection 16(2) of the Act. This exception tracks the language used in

subsection 17(2) that the prohibition does not apply "to contracts or benefits with respect to further duties in the service of the Crown".

The concern here again was the proper interpretation to be given to the quoted words. What was the legislative intent when enacting these exceptions to the sections prohibiting contracts or benefits to former Cabinet Ministers? In an effort to determine this intent, I reviewed background documentation from the file of the Clerk of the Legislative Assembly. That documentation implies that the prohibitions contained in subsection 16(1) and 17(1) of the Act were not intended to restrict the ability of a former Cabinet Minister to be employed in the public sector subject, however, to the specific limitations contained in those subsections.

I also consulted with other jurisdictions in Canada. One such jurisdiction interpreted the phrase in question as permitting the appointment of former Cabinet Ministers to such agencies as an Energy Board, a Liquor Control Board and a Lottery Commission. Another jurisdiction determined that the purpose of the exception clauses permitting the post-employment of former Cabinet Ministers is to avoid depriving the public of the benefit of the continuing service by ex-ministers where the public interest outweighs any personal benefit to the ex-minister.

There can be little doubt that the question of the post-employment by government of former Cabinet Ministers within the twelve month "cooling off" period turns on the meaning to be given to the exception clauses referred to above. Historically, it appears that when the *Members' Conflict of Interest Act* was debated and enacted, the intention of the legislators was not to restrict the ability of former Cabinet Ministers to be employed in the public sector. This intention was shared by other jurisdictions who concluded that the public ought not to be deprived of the benefit of continuing service by ex-ministers and they too enacted exception clauses in their conflict Acts.

Based upon the factors referred to above, I have interpreted the exception clauses in the New Brunswick Act, i.e. subsections 16(2) and 17(2), as not restricting the employment by the Executive Council or Crown

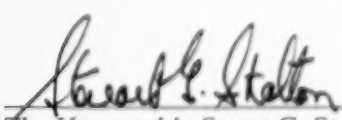
agencies of former Cabinet Ministers during the twelve months following resignation or defeat at the polls when such services constitute "further duties in the service of the Crown".

It is perhaps interesting to note that the restrictions against post-employment apply only to former members of the Executive Council. The Act does not contain any similar restrictions preventing the post-employment by government of former private Members.

I wish to reaffirm in this Report that in carrying out my duties as Commissioner, I have attempted to interpret both the words and the spirit of the Act in a reasonable and fair manner. When doing so, I have discussed the disclosure requirements of the Act with the Members and, in some cases, the need for blind trust agreements. In addition, I continue to give advice to Members and wish to express my appreciation to those Members who have discussed problem situations with me before taking any action. I would stress again that the giving of advice is an important function assigned to the Commissioner under the Act. As I have said to each Member, my task is to ensure, with the co-operation of the Member, that conflict problems are avoided before they occur. I would again repeat that I am available to assist Members when they are faced with doubtful situations.

To conclude, during the fiscal period which ended March 31, 2004, expenditures of the Commissioner's Office for salaries and benefits, office equipment and supplies totalled $103,047.39. This compares to $87,680.53 in the previous year. In closing, I again express my appreciation and gratitude for the support and assistance so pleasantly provided to me by the Clerk of the Legislative Assembly and her staff, in particular Mr. Shayne Davies, and for the co-operation and constructive relationship which exists with all Members of the Legislature.

Dated at Fredericton, New Brunswick this 8th day of June, 2004.



The Honourable Stuart G. Stratton Q.C.
Conflict of Interest Commissioner for the
Province of New Brunswick

Province du Nouveau-Brunswick

COMMISSAIRE AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS

L'hon. Stuart G. Stratton, c.r.

RAPPORT ANNUEL
2003-2004

Province du Nouveau-Brunswick

COMMISSAIRE AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS

L'hon. Stuart G. Stratton, c.r.

RAPPORT ANNUEL
2003-2004

Office of the
Conflict of Interest Commissioner

The Honourable Stuart G. Stratton, Q.C.
Commissioner

Bureau du
commissaire aux conflits d'intérêts

L'honorable Stuart G. Stratton, c.r.,
commissaire

le 8 juin 2004

L'honorable Bev Harrison
Président de l'Assemblée législative
Pièce 31, édifice de l'Assemblée législative
Fredericton (Nouveau-Brunswick) E3B 5H1

Monsieur le président,

J'ai l'honneur et le plaisir de vous présenter le quatrième rapport annuel du bureau du commissaire aux conflits d'intérêts pour la période du 1er mai 2003 au 30 avril 2004.

Le rapport est présenté en application de l'article 31 de la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif,* L.R.N.-B.1973, c. M-7.01.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le commissaire aux conflits
d'intérêts du Nouveau-Brunswick,

Stuart G. Stratton

L'hon. Stuart G. Stratton, c.r.

Edgecombe House, P.O. Box 6000, 736 King Street, Fredericton, N.B. E3B 5H1 (506) 457-7890 (506) 444-5224 FAX comm.stratton@gnb.ca
Maison Edgecombe, C.P. 6000, 736, rue King, Fredericton (N.-B.) E3B 5H1 (506) 457-7890 Téléc. : (506) 444-5224 comm.stratton@gnb.ca

INTRODUCTION

Dans son premier rapport annuel, rendu public le 15 novembre 2002, M. Howard Wilson, ancien conseiller en éthique du Canada, a dit ce qui suit :

> *Une saine régie des affaires est essentielle au fonctionnement efficace de toute société. Les Canadiens doivent être assurés que les décisions prises par leurs gouvernements le sont dans l'intérêt public. Ils doivent aussi savoir que ces décisions ne sont pas influencées par les intérêts personnels des titulaires de charge publique.*

D'autres ont plus récemment signalé que l'éthique et l'intégrité sont à la base de la confiance populaire à l'égard du gouvernement et de l'activité politique. De fait, il a également été mentionné que le public réclame que toutes ses institutions de gouvernance établissent les normes objectives les plus élevées d'exécution des obligations de nature publique. Il est escompté que les titulaires de charges électives répondent aux attentes élevées qu'ont les Canadiens et Canadiennes envers leur classe politique et le personnel de leurs services publics.

Les parlementaires du Nouveau-Brunswick ont reconnu le besoin accentué, chez le public, de savoir que ses mandataires politiques agissent toujours exclusivement dans l'intérêt collectif. En conséquence, ils ont édicté la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif,* (L.R.N.-B. 1973, c. M-7.01), qui a ensuite été proclamée. Cette loi se veut un code de déontologie pour guider les parlementaires dans leur conduite des affaires publiques. Elle vise aussi à promouvoir la confiance populaire dans l'honnêteté et l'intégrité des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions et responsabilités en tant que représentants des gens de la province.

Il est aussi important de signaler que, contrairement à ce qui se passe ailleurs, le processus de sélection d'un commissaire aux conflits d'intérêts au Nouveau-Brunswick oblige le premier ministre de la province à consulter au préalable le chef de l'opposition et les chefs des autres partis politiques représentés à l'Assemblée. De plus, la nomination du commissaire n'est officielle que sur la recommandation de la Chambre et après la prise d'un décret en conseil. La loi prévoit que le commissaire a un mandat

reconductible de cinq ans. Elle prévoit aussi que, sur la recommandation de l'Assemblée, le lieutenant-gouverneur en conseil peut révoquer le commissaire pour motif valable ou pour incapacité due à la maladie.

Le commissaire, qui est un fonctionnaire de l'Assemblée législative, est comptable à la Chambre par l'intermédiaire du président en ce qui concerne les rapports annuels, les rapports d'investigation et les questions qui relèvent de la compétence ou de l'autorité du commissaire en application de la loi.

Le commissaire est secondé dans l'exécution de ses fonctions par le bureau du greffier de l'Assemblée législative et, plus particulièrement, par le greffier adjoint et greffier aux comités. Le commissaire prépare les prévisions budgétaires avec l'aide du bureau du greffier, et l'Assemblée approuve le budget définitif.

Les fonctions assignées au commissaire en application de la loi comprennent les suivantes : recevoir et examiner les états de divulgation privée des parlementaires, rencontrer annuellement tous les parlementaires, répondre aux demandes des parlementaires, donner des conseils aux parlementaires à propos de leurs fonctions et responsabilités au titre de la loi, faire enquête sur des plaintes contre des parlementaires à propos d'allégations d'infraction à la loi et tenter en général de veiller à ce que tous les parlementaires adhèrent aux principes reconnus comme des éléments essentiels pour conserver la confiance populaire dans les parlementaires lorsqu'ils s'acquittent des affaires publiques. La transparence et la prise de décisions de manière éthique sont l'objet de la loi.

LOI

Dans chacun des rapports annuels que j'ai présentés, j'ai inclus un résumé des dispositions les plus importantes de la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif,* étant convaincu qu'il est particulièrement important que les parlementaires et le grand public connaissent ces dispositions. Toutefois, en 2003, un certain nombre de modifications ont été apportées à la loi. En conséquence, j'inclus dans le présent rapport un résumé de la loi modifiée, lequel, j'en suis convaincu, aidera quiconque lira le présent rapport.

Je rappelle tout d'abord aux parlementaires que, conformément à ses objectifs, la loi établit des normes de conduite acceptables pour les parlementaires afin que leurs intérêts privés n'entrent pas en conflit avec l'exercice de leurs fonctions publiques. À cet égard, la loi donne à l'article 4 la définition suivante de « conflit d'intérêts » :

> *Lorsqu'il remplit ses fonctions, un député ou un membre du Conseil exécutif ne doit pas prendre de décision ou participer à la prise de décision qui, comme il le sait ou devrait raisonnablement le savoir, peut servir ses intérêts privés ou ceux d'une autre personne.*

L'aspect marquant de la loi du Nouveau-Brunswick est que la divulgation complète est une exigence acceptée et nécessaire pour l'exercice d'une charge publique. À cette fin, les parlementaires doivent chaque année déposer au bureau du commissaire un état de divulgation privée. Ce qui doit être divulgué est défini comme suit dans la loi (al. 18(4)*a*)) :

> *un état de la nature des éléments d'actifs, des dettes et des intérêts financiers et commerciaux du député ou du membre du Conseil exécutif, et, dans la mesure où il les connaît, ceux de son conjoint et de ses enfants mineurs, et des corporations privées contrôlées par le député, le membre du Conseil exécutif ou son conjoint et ses enfants mineurs ou l'un quelconque d'entre eux.*

En outre, les parlementaires sont tenus de divulguer les salaires, l'aide financière ou les autres avantages qu'ils ont reçus d'un parti politique enregistré ou d'une association de circonscription enregistrée (al. 18(4)*b*)). De plus, ils doivent divulguer les honoraires, les dons ou les avantages personnels d'une valeur supérieure à 250 $ qui sont liés directement ou indirectement à l'exécution de leurs fonctions (art. 8). La loi précise aussi les renseignements à présenter dans l'état de divulgation publique, qui est préparé par le commissaire et déposé au bureau du greffier de l'Assemblée législative (paragr. 20(2)) et qui est ensuite rendu public.

Les parlementaires et le public devraient être au courant d'autres dispositions importantes de la loi. Un des articles interdit aux parlementaires d'utiliser des renseignements d'initié (art. 5). Un autre article leur interdit

d'utiliser leur poste pour essayer d'influer sur une décision prise par une autre personne de manière à servir leurs intérêts privés ou ceux d'une autre personne (art. 6). Des investigations et des rapports de l'actuel commissaire au président ont été fondés sur ces deux articles.

La loi indique aussi la procédure à suivre pour traiter les situations possibles de conflits d'intérêts. L'article 13 de la loi prévoit la divulgation et la récusation ou le retrait des délibérations. Cet article établit que, pendant des délibérations, les parlementaires qui ont des motifs raisonnables de croire qu'ils sont en situation de conflit d'intérêts dans une affaire soumise à l'Assemblée, au Conseil exécutif ou à l'un de leurs comités doivent divulguer la nature générale du conflit d'intérêts et se retirer de la réunion sans voter ni participer à l'examen de l'affaire.

Le paragraphe 36(1) de la loi autorise toute personne à demander au commissaire de mener une investigation sur une contravention alléguée à la loi par un ou une parlementaire. Une demande d'investigation doit être établie sous la forme d'un affidavit et doit indiquer les motifs de l'allégation et la nature de la contravention alléguée (paragr. 36(2)). Lorsqu'il reçoit une demande, le commissaire est autorisé par la loi à faire une investigation tout en menant ou non une enquête (paragr. 37(1)). Lorsque le commissaire mène une investigation ou une enquête, le ou la parlementaire en cause doit répondre promptement et de manière exhaustive à toutes les questions et demandes de renseignements du commissaire (paragr. 37(2.1)). Dès qu'une investigation a été menée, le commissaire doit faire rapport au président de la Chambre, au ou à la parlementaire qui fait l'objet de l'investigation, au chef, à l'Assemblée, du parti politique enregistré dont fait partie le ou la parlementaire et, si la demande a été présentée par un ou une parlementaire en application du paragraphe 36(1), à ce ou cette parlementaire (paragr. 40(1)).

La loi prévoit aussi des sanctions. S'il constate qu'il y a eu contravention à la loi, que les états de divulgation privée requis par le commissaire n'ont pas été déposés dans le délai imparti par la loi ou qu'un ou une parlementaire a omis de divulguer des renseignements pertinents dans son état de divulgation, le

commissaire peut recommander que l'Assemblée impose au ou à la parlementaire une sanction sous forme de réprimande, d'amende, de suspension ou d'expulsion de l'Assemblée législative (paragr. 41(1)).

En donnant suite au rapport du commissaire, l'Assemblée législative peut accepter ou rejeter les constatations du commissaire ou les remplacer par les siennes et peut, si elle détermine qu'il y a eu contravention à la loi, imposer la sanction recommandée par le commissaire, modifier la sanction, imposer une autre sanction qu'elle considère convenable ou n'imposer aucune sanction.

La décision de l'Assemblée dans de telles affaires est définitive et sans appel. En conséquence, le commissaire fait rapport à l'Assemblée et formule des recommandations, mais l'Assemblée législative a l'autorité entière et définitive en ce qui a trait à la discipline de ses membres.

Il faudrait noter aussi que la loi fixe des exigences sévères pour les membres du Conseil exécutif. Le paragraphe 14(1) de la loi prévoit qu'un ou une ministre ne doit pas :

a) *exercer un commerce, un métier, un emploi ou une profession,*

b) *exercer la gestion des affaires d'une corporation,*

c) *faire des affaires par l'intermédiaire d'une société en nom collectif ou d'une entreprise individuelle,*

d) *détenir ou négocier des valeurs mobilières, des actions, des valeurs à terme ou des marchandises, ou*

e) *détenir une fonction ou un poste d'administrateur, à moins que la fonction ou le poste d'administrateur ne fasse partie de ses fonctions de membre du Conseil exécutif.*

D'autres articles importants de la loi interdisent aux parlementaires d'être parties à un contrat passé avec la Couronne (art. 9) ou d'être employés par la Couronne (art. 11). En outre, les ex-membres du Conseil exécutif ne doivent pas être parties à un contrat avec la Couronne ou faire des observations à propos de

tels contrats pendant la période de 12 mois qui suit la date où ils ont cessé de remplir leurs fonctions de membres du Conseil exécutif (art. 17).

D'autres modifications ont aussi été apportées à la loi pour confirmer que le commissaire est un fonctionnaire de l'Assemblée législative, pour permettre au premier ministre de demander l'avis du commissaire sur toute affaire relative à l'observation de la loi par les membres du Conseil exécutif et pour prévoir un examen obligatoire de la loi tous les cinq ans afin de surveiller l'efficacité de cette loi et de déterminer si l'attitude du public à l'égard des normes de conduite dans la vie publique a changé.

PROGRÈS ET ACTIVITÉS DU BUREAU

Je commence la présente section de mon rapport en rappelant aux parlementaires et au public que le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts est situé à la maison Edgecombe, à l'adresse suivante : 736, rue King, à Fredericton. L'adresse postale est : C.P. 6000, Fredericton (Nouveau-Brunswick) E3B 5H1. Le numéro de téléphone du bureau est le (506) 457-7890, le numéro de télécopieur est le (506) 444-5224, l'adresse de courrier électronique est <comm.stratton@gnb.ca>, et l'adresse du site Web est <http://www.gnb.ca/legis/conflict/index-f.asp>.

Je voudrais aussi signaler que je suis aidé dans mon travail de commissaire par Shayne Davies, B.A.A., LL.B., qui s'est joint au personnel du bureau du greffier de l'Assemblée législative à l'automne 2000 en tant que greffier aux comités et adjoint à la recherche. Depuis, il a été promu greffier adjoint et greffier aux comités. L'une des nombreuses fonctions de M. Davies consiste à m'apporter une aide à la gestion, à l'administration et au fonctionnement du bureau du commissaire aux conflits d'intérêts. Je reçois aussi l'aide de Loredana Catalli Sonier, greffière de l'Assemblée législative, de Peter Wolters, directeur des finances et des ressources humaines, et de Gisèle Osborne, gestionnaire du bureau du greffier. Grâce à ces quatre personnes ainsi qu'à l'aide de tous les autres membres du personnel de l'Assemblée législative, le bureau du commissaire aux conflits d'intérêts a pu terminer avec succès une quatrième année de fonctionnement. Je suis redevable à toutes ces personnes.

Des élections provinciales ont eu lieu en juin 2003. Afin de préparer les parlementaires nouvellement élus à leur mandat, la greffière de l'Assemblée législative, en tant que principale fonctionnaire permanente de l'institution, a établi avec son personnel un *Guide d'orientation* à l'usage des parlementaires. Dans le cadre du projet, la greffière m'a demandé de préparer une partie du guide ayant trait à la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif* et aux questions connexes. Après un survol du contexte historique de la loi, cette partie du guide traite des situations possibles de conflits entre les intérêts privés des parlementaires et leurs fonctions et responsabilités publiques et passe en revue les dispositions importantes de la loi.

À la suite des élections, j'ai été invité à présenter aux parlementaires un exposé sur les conflits d'intérêts. Dans mes observations, j'ai souligné qu'il est important que les parlementaires agissent de façon proactive afin de prévenir les conflits pendant leur mandat et consultent le commissaire avant de prendre des mesures qui pourraient les mettre dans une situation de conflit d'intérêts. J'ai répété que l'objet de la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif* est d'établir et de maintenir des normes de conduite acceptables pour les titulaires de charges électives, afin que les intérêts privés des parlementaires n'entrent pas en conflit avec l'exercice de leurs fonctions publiques. Après avoir présenté mes observations, j'ai répondu aux questions des parlementaires.

À mon avis, il ne fait guère de doute que la population canadienne se préoccupe hautement de l'éthique dans les affaires publiques. En effet, dans un discours prononcé récemment, un commentateur a parlé de ce qui est, à son avis, une crise insidieuse de confiance dans la chose publique, et il a ajouté que la confiance populaire a rarement été aussi ébranlée au Canada. Sur le sujet de l'éthique gouvernementale sur la scène nationale, d'autres ont signalé que la population est très désenchantée concernant les allégations d'abus de confiance par des parlementaires et la façon dont les abus incriminés ont été traités.

Par ailleurs, l'ancien conseiller fédéral en éthique, Howard Wilson, a déclaré dans son deuxième rapport annuel au Parlement qu'une «norme de plus en plus élevée d'éthique règle la conduite des affaires de

l'État». Dans son rapport, M. Wilson mentionne aussi une série d'améliorations sur la scène fédérale qui ont été apportées «afin de respecter les exigences de plus en plus rigoureuses des Canadiens en ce qui a trait à l'éthique dans le secteur public». Les améliorations comprennent la publication d'une série de lignes directrices pour les responsables politiques fédéraux : un ensemble de lignes directrices prescrit la conduite des ministres et des secrétaires d'État; un autre établit un code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne l'après-mandat; un autre traite des relations entre le Conseil des ministres et les sociétés d'État; un autre fixe des règles quant aux activités personnelles et politiques. De plus, le gouvernement fédéral vient d'approuver un code de déontologie des parlementaires. Les lignes directrices et le code de déontologie ont été qualifiés de tentative pour redorer l'image de la politique et des personnalités politiques et pour assurer un gouvernement fédéral honnête et exemplaire. J'ajouterais ici que le code pour les parlementaires fédéraux est, à bien des égards, semblable à l'avant-projet de code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, qui a été recommandé à l'Assemblée dans un rapport du Comité d'administration de l'Assemblée législative et a été déposé à l'Assemblée le 3 avril 2003. Les recommandations formulées dans le rapport n'ont pas été étudiées par la Chambre avant que celle-ci ne soit prorogée, le 10 mai 2003.

D'après les opinions et les commentaires exprimés dans les médias dernièrement, il ne fait aucun doute que le public ne tient pas la classe politique en haute estime. De fait, on peut dire, je pense, que, aux yeux de l'électorat, la classe politique manque d'intégrité, d'impartialité et d'objectivité. Cependant, malgré certaines prétentions voulant que la classe politique, à tous les paliers, se désintéresse de l'intérêt supérieur de la population ou omette d'agir dans cet intérêt, je peux déclarer que les parlementaires à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick avec qui je traite travaillent avec ardeur et se dévouent à aider les gens de leur circonscription. Je fais donc mien l'avis d'autres commissaires aux conflits d'intérêts qui ont dit espérer que les principes sur lesquels reposent les diverses lois sur les conflits d'intérêts, qui délimitent ce que les parlementaires, y compris les ministres, peuvent ou ne peuvent pas faire, continueront d'empêcher les écarts de conduite des parlementaires et rassureront le public, dans une certaine mesure, quant à l'honnêteté et à l'intégrité de ces parlementaires.

Je remercie de nouveau cette année tous les parlementaires de l'appui continu qu'ils accordent à mon bureau et de la coopération dont ils font preuve en déposant en temps voulu leurs états de divulgation financière exigés par la loi et en me rencontrant par la suite comme il est requis. J'ai aussi le plaisir de signaler que, au moment de la rédaction du présent rapport, tous les parlementaires se trouvaient en conformité avec la loi. En outre, les états de divulgation publique établis par mon bureau ont été déposés au bureau du greffier de l'Assemblée législative. Aux termes du paragraphe 20(8) de la loi, ces états de divulgation publique sont mis à la disposition du public aux fins d'inspection, et le bureau du greffier peut en fournir des copies.

Je pense aussi qu'il est important que les parlementaires soient au courant du rôle de conseiller que le commissaire est appelé à jouer en application de la loi. De fait, l'article 29 de la loi habilite expressément le commissaire à donner aux parlementaires et ex-parlementaires des avis et des recommandations de portée générale sur leurs obligations au titre de la loi, alors que l'article 30 va encore plus loin. Celui-ci permet aux parlementaires et ex-parlementaires de demander au commissaire des avis écrits et des recommandations sur toute affaire relative à leurs obligations au titre de la loi. Si les parlementaires communiquent tous les faits importants au commissaire et suivent ses avis et ses recommandations, ils sont protégés, relativement à l'affaire discutée, contre toute procédure ou poursuite engagée contre eux sur le fondement de la loi.

Je signale que, pendant mon mandat et dans toutes mes discussions avec les parlementaires, j'ai insisté sur le fait que j'étais à leur disposition pour les aider par tous les moyens à éviter tout conflit d'intérêts dans l'exercice de leur mandat dans la province. À cette fin, j'ai donné à plusieurs parlementaires des avis oraux et écrits sur une vaste gamme de sujets. C'est pour moi un plaisir d'être habilité à offrir des conseils proactifs, et les parlementaires méritent des félicitations pour leur initiative.

Dans le rapport annuel de l'année dernière, j'ai signalé qu'une investigation était en cours concernant une lettre envoyée par l'association de circonscription d'un député, qui sollicitait des fonds et un appui auprès

de diverses personnes et entreprises qui avaient reçu des contrats ou des avantages de la part du gouvernement provincial au cours des années précédentes. La question a initialement été soulevée à la suite d'une demande d'investigation présentée par un autre député. Le député (le plaignant) a allégué que la lettre en question laissait entendre que, si des dons étaient reçus, une influence serait exercée afin de promouvoir les intérêts privés des donateurs. L'allégation a mis en question l'applicabilité des articles 4 et 6 de la loi, dont voici le texte :

> ***4*** *Lorsqu'il remplit ses fonctions, un député ou un membre du Conseil exécutif ne doit pas prendre de décision ou participer à la prise de décision qui, comme il le sait ou devrait raisonnablement le savoir, peut servir ses intérêts privés ou ceux d'une autre personne.*
>
> ***6*** *Un député ou un membre du Conseil exécutif ne doit pas utiliser son poste pour essayer d'exercer une influence sur une décision prise par une autre personne de manière à servir les intérêts privés du député ou du membre du Conseil exécutif, ou ceux d'une autre personne.*

La lettre de sollicitation était écrite sur du papier à en-tête de l'association de la circonscription et était signée par le secrétaire de l'association. L'objet de la lettre était le suivant : Contributions à l'association susmentionnée. Voici le texte de la lettre :

> *Nous voudrions vous signaler que, en examinant la liste des comptes publics du gouvernement provincial du 30 mars 2000, nous remarquons que vous avez fait affaire avec notre gouvernement provincial grâce à un contrat, à une subvention ou à une aide financière.*
>
> *Afin que vous puissiez continuer d'obtenir des contrats ou de l'aide financière du gouvernement, il faut le maintenir au pouvoir. Pour ce faire, il faut aussi donner à notre candidat progressiste-conservateur un appui financier et autre aux prochaines élections provinciales, qui auront lieu bientôt.*
>
> *Le comité de direction de l'association en question serait donc très reconnaissant de tout don que vous voudriez bien lui accorder à ce moment-ci* [...]
>
> *P.-S. — On peut envoyer un chèque à l'adresse ci-dessus.* [Traduction.]

La lettre de sollicitation a ensuite été désavouée par une autre lettre, celle-ci envoyée par la présidente du Parti progressiste-conservateur du Nouveau-Brunswick. Voici le texte de la lettre :

> *Il a été porté à mon attention qu'une lettre vous a été envoyée par M. Fernand Gibbs, secrétaire de l'association de circonscription de Miramichi—Baie-du-Vin. Cette lettre n'était pas convenable et n'avait pas été approuvée par le Parti progressiste-conservateur du Nouveau-Brunswick. Veuillez ne tenir aucun compte de cette lettre.*
>
> *Les contrats avec le gouvernement provincial et tout autre avantage accordé par ce dernier ne sont aucunement liés à des contributions politiques et ne représentent pas non plus des récompenses. Toute prétention du contraire est sans fondement et contraire aux politiques du Parti progressiste-conservateur du Nouveau-Brunswick en matière de campagnes de financement. En tant que parti, nous respectons la* Loi sur le financement de l'activité politique *du Nouveau-Brunswick.*
>
> *Les contributions qui peuvent avoir été versées par suite de la lettre en question seront renvoyées immédiatement.* [Traduction.]

Afin de déterminer si la lettre de sollicitation envoyée par l'association de circonscription contrevenait aux articles 4 ou 6 de la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*, la première question à résoudre était de savoir si le député de la circonscription était au courant de la lettre en cause, l'avait lue ou l'avait approuvée lorsqu'elle était dans son bureau, avant d'être postée aux diverses compagnies et personnes figurant sur une liste que le député aurait préparée.

Après examen du témoignage sous serment du secrétaire de l'association de circonscription, qui avait rédigé la lettre de sollicitation litigieuse contre laquelle le député de l'opposition avait porté plainte, j'ai constaté que le député défendeur avait été présent à trois réunions du bureau de direction de l'association de circonscription avant l'envoi de la lettre de sollicitation, au cours desquelles la collecte de fonds avait été discutée et approuvée, que c'est le député qui avait fourni la liste des destinataires de la lettre de sollicitation, que, par contre, il n'y avait pas assez de preuve de la participation directe du député à la rédaction de la lettre de sollicitation et que le député ne connaissait pas la teneur de la lettre de sollicitation avant qu'elle ne lui ait été signalée, une fois la lettre envoyée.

Après avoir examiné la contravention alléguée à l'article 4 de la loi, j'ai constaté qu'il avait été établi que le député avait participé à la décision de préparer et d'envoyer une lettre de sollicitation à des entreprises et personnes dans sa circonscription mais qu'il n'existait aucune preuve permettant de conclure que la lettre de sollicitation rédigée et signée par le secrétaire de l'association de circonscription servirait les intérêts privés du député, ce qui est exigé pour qu'elle constitue une contravention à l'article 4 de la loi.

Quant à la contravention alléguée du député à l'article 6 de la loi, j'ai conclu qu'il n'existait aucune preuve que le député avait exercé son influence ou essayé de l'exercer de manière à servir les intérêts privés des donateurs ou ceux d'une autre personne. Même si le libellé de la lettre de sollicitation n'était pas convenable (fait qu'a admis la présidente du Parti progressiste-conservateur du Nouveau-Brunswick), j'ai estimé qu'une collecte de fonds convenable constitue une partie importante et légitime du processus politique et qu'elle ne constitue généralement pas une contravention à la loi puisque des intérêts privés ne sont habituellement pas servis. Il s'agissait en l'occurrence de servir un intérêt politique, question devant être décidée par l'électorat plutôt que par application de la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*.

Toutefois, à mon avis, les dernières constatations n'ont pas réglé complètement l'affaire, car le député qui faisait l'objet de la plainte a retardé de façon délibérée et déraisonnable une décision en l'espèce en ne respectant pas son obligation légale de répondre promptement et de manière exhaustive à mes demandes, ce qu'exige le paragraphe 37(2.1) de la loi, qui dispose ce qui suit :

> *Lorsque le Commissaire mène une investigation ou une enquête en vertu du présent article, le député ou le membre du Conseil exécutif qui fait l'objet de la demande en vertu de l'article 36 doit répondre promptement et de manière exhaustive à toutes les questions et demandes de renseignements du Commissaire.*

En conséquence, en raison du défaut du député de respecter son obligation légale de répondre promptement et de manière exhaustive à mes demandes concernant la plainte déposée contre lui, je suis arrivé à la conclusion qu'il a participé à la conspiration du silence entourant mon investigation de la plainte.

J'ai conclu que, dans les circonstances, il s'agissait d'une contravention grave à la loi et, pour cette raison, j'ai recommandé que le député soit réprimandé. Selon des informations communiquées dans les médias à la suite du dépôt de mon rapport au cabinet du président de la Chambre, le premier ministre aurait dit que, puisque le député avait présenté des excuses pour son retard, le dépôt de mon rapport à l'Assemblée législative constituait une réprimande suffisante envers le député.

Deux questions dignes d'intérêt sont soulevées peu après les élections de juin 2003. La première est la question de faire des affaires avec la Couronne, activité interdite par l'article 9 de la loi. Les dispositions pertinentes interdisant de passer des contrats avec la Couronne prévoient ce qui suit :

> *9(1) Il est interdit à tout député ou à tout membre du Conseil exécutif d'être partie à un contrat passé avec la Couronne en vertu duquel le député ou membre du Conseil exécutif recevrait un avantage.*
>
> *9(2) Il est interdit à tout député ou à tout membre du Conseil exécutif d'avoir des intérêts dans une société en nom collectif ou dans une corporation privée ou d'être dirigeant ou administrateur d'une corporation qui est partie à un contrat passé avec la Couronne en vertu duquel la société ou la corporation reçoit un avantage.*

Dans la loi, l'expression «Couronne» désigne «Sa Majesté la Reine du chef du Nouveau-Brunswick» et s'entend également des sociétés de la Couronne.

Un parlementaire nouvellement élu est propriétaire et administrateur de plusieurs corporations privées du Nouveau-Brunswick, dont deux ont fait des affaires avec la Couronne ou ses mandataires ou organismes avant qu'il ne soit élu. Le député a fait valoir que ces contrats avec la Couronne étaient en grande partie attribués par appel d'offres et qu'il n'y avait aucune preuve que lui ou ses compagnies aient reçu un traitement privilégié. Il a fait valoir de plus que ses ventes au gouvernement ou à des organismes de la Couronne étaient minuscules en proportion des ventes brutes. Il a demandé que, en l'espèce, j'invoque le paragraphe 9(4) de loi, qui donne au commissaire la latitude de permettre de tels contrats si celui-ci est

convaincu que les intérêts ou le poste du député ne créeront pas de conflit entre les intérêts privés du député et sa fonction publique. Voici le texte du paragraphe 9(4) de la loi :

> ***9(4)*** *Le paragraphe (2) ne s'applique pas si le Commissaire estime que les intérêts ou le poste du député ou du membre du Conseil exécutif ne créeront pas de conflit entre les intérêts privés du député ou du membre du Conseil exécutif et sa fonction publique.*

À la demande du député, j'ai vérifié les dispositions des lois d'autres provinces et j'ai constaté que le libellé du paragraphe 9(2) de notre loi est en grande partie le même que celui des lois sur les conflits d'intérêts de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nunavut. La *Loi sur les conflits d'intérêts* du Nunavut est d'une grande importance, car c'est la loi la plus récente; elle a été adoptée récemment au terme d'une étude approfondie et elle s'inspire du libellé du paragraphe 9(2) de notre loi. J'ai aussi confirmé que les lois sur les conflits d'intérêts de l'Alberta, de la Saskatchewan, de Terre-Neuve-et-Labrador et du Yukon ne semblent pas traiter de la question, bien que ces autorités puissent le faire par voie de règlements d'application de leurs lois.

Quoi qu'il en soit, au terme d'un examen exhaustif des questions soulevées par le député, je l'ai informé que je n'étais pas en mesure, en l'espèce, de lui accorder une exemption en application du paragraphe 9(4) de la loi. Le député a accepté mon opinion, à savoir qu'il s'était peut-être trouvé dans une situation de conflit d'intérêts, et il a cessé de faire des affaires avec le gouvernement et ses organismes.

La deuxième des questions dignes d'intérêts mentionnées ci-dessus concerne les restrictions contenues dans les articles 16 et 17 de la loi, interdisant certaines activités aux ex-membres du Conseil exécutif. Il s'agit des dispositions concernant la période d'abstention de l'après-mandat, pendant laquelle les ex-membres du Cabinet ne peuvent obtenir de contrats ou d'avantages de la part du gouvernement et qui dure 12 mois. Il faut souligner, toutefois, que chaque article comprend des exceptions.

Voici le texte des articles 16 et 17, ainsi que leurs exceptions :

16(1) Le Conseil exécutif ou un de ses membres ne doit pas sciemment accorder un contrat, approuver l'attribution d'un contrat ou accorder un avantage à un ancien membre du Conseil exécutif avant l'expiration d'un délai de douze mois courant à compter de la date où l'ancien membre du Conseil exécutif a cessé de remplir ses fonctions.

16(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas

a) *aux contrats ou aux avantages relatifs à d'autres fonctions exercées au service de la Couronne, ou*

b) *si les conditions auxquelles le contrat ou l'avantage est attribué, approuvé ou accordé sont les mêmes que pour toutes les personnes qui ont les mêmes droits.*

17(1) Il est interdit à tout ancien membre du Conseil exécutif, avant l'expiration de la période de douze mois qui suit la date où il a cessé de remplir ses fonctions de membre du Conseil exécutif,

a) *d'accepter un contrat ou un avantage qui est attribué, approuvé ou accordé par le Conseil exécutif, un membre du Conseil exécutif ou un employé d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement du Nouveau-Brunswick ou d'une société de la Couronne, ou*

b) *de faire des représentations en son nom ou au nom de toute autre personne relativement à un contrat ou à un avantage.*

17(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas

a) *aux contrats ou aux autres avantages attribués au titre d'autres fonctions exercées au service de la Couronne, ou*

b) *si les conditions auxquelles le contrat ou l'avantage est attribué, approuvé ou accordé sont les mêmes pour toutes les personnes qui ont les mêmes droits.*

17(3) Commet une infraction punissable en vertu de la Partie II de la Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales *à titre d'infraction de la classe I, quiconque contrevient ou ne se conforme pas au paragraphe (1).*

La première demande que j'ai reçue portait sur l'article 17 de la loi. La question soulevée était de savoir si un ex-ministre pouvait solliciter un emploi au sein d'une société de la Couronne dans les 12 mois suivant sa défaite à des élections provinciales. Tel qu'il a été noté ci-dessus, bien que l'article 17 interdise à un ex-ministre d'accepter des contrats ou des avantages du gouvernement, une exception à cette interdiction est prévue au paragraphe 17(2) de la loi. Selon ce paragraphe, la restriction prévue au paragraphe 17(1) ne s'applique pas «aux contrats ou aux autres avantages attribués au titre d'autres fonctions exercées au service de la Couronne». En raison de cette exception, qui fait l'objet d'une discussion approfondie ci-dessous, j'ai conclu qu'un ex-membre du Conseil exécutif peut être employé par une société de la Couronne, étant donné que l'emploi visait «d'autres fonctions exercées au service de la Couronne» et correspondait à l'exception.

La demande suivante dont j'ai été saisi portait sur l'article 16 de la loi. Il s'agissait en l'espèce de savoir si le Conseil exécutif peut nommer un ex-ministre à une société de la Couronne au cours de la période d'abstention de 12 mois. En l'occurrence, l'interdiction prévue au paragraphe 16(1) était assujettie au paragraphe 16(2) de la loi. Cette exception suit le libellé du paragraphe 17(2), selon lequel l'interdiction ne s'applique pas «aux contrats ou aux autres avantages attribués au titre d'autres fonctions exercées au service de la Couronne».

Là encore, l'interprétation de la loi était au coeur du problème. Quelle était l'intention du législateur lorsqu'il a édicté les exceptions aux articles interdisant des contrats ou des avantages aux ex-ministres? Afin de déterminer cette intention, j'ai examiné la documentation d'information conservée dans le dossier de la greffière de l'Assemblée législative. Cette documentation laisse entendre que les interdictions prévues aux paragraphes 16(1) et 17(1) de la loi ne visaient pas à limiter la capacité des ex-ministres d'être employés dans le secteur public, sous réserve cependant de certaines restrictions énoncées dans ces paragraphes.

J'ai aussi consulté d'autres autorités au Canada. Selon l'interprétation de l'une d'entre elles, le libellé en question autorise la nomination d'ex-ministres à des organismes comme une commission de l'énergie, une

régie des alcools et une commission des loteries. Une autre autorité a déterminé que les dispositions d'exception permettant l'emploi après-mandat d'ex-ministres visent à éviter de priver le public de l'avantage que procure le service continu d'ex-ministres lorsque l'intérêt public l'emporte sur tout avantage personnel pour ces ex-ministres.

Il ne fait guère de doute que la question de l'emploi après-mandat, dans l'appareil gouvernemental, d'ex-ministres pendant la période de restriction de 12 mois tourne autour de l'interprétation des dispositions d'exception mentionnées. Historiquement, il semble que, lorsque la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif* a été débattue et édictée, le législateur n'ait pas eu l'intention de limiter la capacité des ex-ministres à être employés dans le secteur public. D'autres autorités avaient la même intention, puisqu'elles ont conclu qu'il ne faut pas priver la population de l'avantage que procure le service après-mandat d'ex-ministres, et elles ont aussi édicté des dispositions d'exception dans leurs lois sur les conflits.

Compte tenu des éléments mentionnés et selon mon interprétation, les dispositions d'exception dans la loi du Nouveau-Brunswick, les paragraphes 16(2) et 17(2), n'imposent pas de limites au Conseil exécutif ou aux organismes de la Couronne en matière de l'emploi d'ex-ministres pendant les 12 mois suivant leur démission ou leur défaite électorale dans les cas où de tels services constituent « d'autres fonctions exercées au service de la Couronne ».

Il est peut-être intéressant de signaler que les restrictions contre l'emploi après-mandat ne s'appliquent qu'aux ex-membres du Conseil exécutif. La loi ne prévoit aucune restriction semblable pour empêcher le gouvernement d'employer d'anciens simples députés après leur mandat.

Je tiens à réaffirmer dans le présent rapport que, dans l'exercice de mes fonctions de commissaire, j'essaie d'interpréter la lettre et l'esprit de la loi de façon raisonnable et juste. Ce faisant, j'ai discuté avec les parlementaires des exigences de la loi en matière de divulgation et, dans certains cas, de la nécessité d'une

fiducie sans droit de regard. En outre, je continue de conseiller les parlementaires et je remercie ceux et celles qui ont abordé avec moi des cas problématiques avant de faire quoi que ce soit. Je souligne encore une fois qu'une des fonctions importantes que la loi confère au commissaire consiste à fournir des conseils. Comme je l'ai dit à chaque parlementaire, ma tâche consiste à m'assurer, avec sa collaboration, de prévenir les problèmes de conflits. Je le répète : je suis à la disposition des parlementaires pour les aider en cas de doute.

En conclusion, au cours de la période financière terminée le 31 mars 2004, les dépenses du bureau du commissaire aux conflits d'intérêts, au chapitre des traitements, des avantages sociaux, du matériel de bureau et des fournitures, se sont chiffrées à 103 047,39 $, en comparaison de 87 680,53 $ pour l'année précédente. Je termine en exprimant de nouveau ma reconnaissance et ma gratitude pour le soutien et l'aide que m'ont si aimablement prodigués la greffière de l'Assemblée législative et son personnel, Shayne Davies en particulier, ainsi que pour la coopération et les relations constructives qui règnent avec les parlementaires.

Fait à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, le 8 juin 2004.

Le commissaire aux conflits d'intérêts du Nouveau-Brunswick,

L'hon. Stuart G. Stratton, c.r.